



## دور مجلس الدولة العراقي في حماية حقوق الموظف العام

الدكتور رائد حمدان عاجب هاشم المالكي المستشار القانوني المساعد هاشم شحيت مغنم  
شركة النفط العراقية  
Almalke.ra@gmail.com

work according to the dual judicial system, the judicial and advisory rulings and decisions of the Iraqi State Council, which are issued by its various formations and according to their competence, have largely enshrined the principle of the rule of law and the protection of financial and non-financial functional rights

### ١- المقدمة :

تقررت ولاية مجلس الدولة العراقي بصدور قانونه المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون المرقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ حيث نصت المادة (٣) ب منه على متابعة المواضيع المنصوص عليها في المادتين (٥) و (٦) أوبناءً على النصوص اعلاه فان المجلس يمارس دوره بدراسة واعادة صياغة مشاريع القوانين المرسله له

### ملخص :

بالرغم من حداثة تجربة القضاء الاداري في العراق وعمله وفقا لنظام القضاء المزدوج ، الا ان احكام وقرارات مجلس الدولة العراقي القضائية والاستشارية والتي تصدر من تشكيلاته المختلفة وحسب اختصاصها كرسست بشكل كبير مبدأ سيادة القانون وحماية الحقوق الوظيفية المالية وغير المالية.

### The role of the Iraqi State Council in protecting the rights of the public employee

#### Abstract :

Despite the recent experience of the administrative judiciary in Iraq and its

والتي تصدر من تشكيلاته المختلفة وحسب اختصاصها كرسب بشكل كبير مبدأ سيادة القانون وحماية الحقوق الوظيفية المالية وغير المالية. لكن اختلاف التنظيم القانوني لمجلس الدولة ، والتعديلات التي طرأت على قانونه منذ سنة ١٩٨٩ وكذلك اختلاف الاحكام القانونية النازمة لمركز الموظفين وحقوقهم ، احدثت اختلاف وتعدد في الاجتهادات والاراء والقرارات في مختلف مسائل الوظيفة العامة. ولذا ارتأينا ان نبحت موضوع ((دور مجلس الدولة العراقي في حماية حقوق الموظف العام)).

## ٢- أهمية البحث :

ويهدف هذا البحث إلى التعرف على ابرز اتجاهات واجتهادات مجلس الدولة وقراراته الافتائية بشأن حقوق الموظف المالية وغير المالية ، ويكتسب بحثنا أهميته من كونه يساهم في ابراز ملامح التطور ومكامن النقص في عمل مجلس الدولة وقراراته الخاصة بالموضوع. ومن اجل تسليط الضوء على اخر

من قبل الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بالإضافة الى ابداء الراي في المسائل القانونية اذ حصل تردد لدى احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة على ان تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الراي بشأنها والاسباب التي دعت الى عرضها على المجلس اكما ويمارس المجلس دوره القضائي من خلال اصدار الاحكام القضائية في المنازعات التي تعرض عليه ويتولى هذه المهمة الهيئات القضائية داخل المجلس وهي كل من المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين<sup>(١)</sup>.

وتعتبر رقابة القضاء الاداري من الضمانات المهمة لحماية مبدا مشروعية في مختلف تطبيقات هذا المبدأ ومنها احترام القواعد القانونية النازمة لحقوق الموظفين والوظيفة العامة. وبالرغم من حداثة تجربة القضاء الاداري في العراق وعمله وفقا لنظام القضاء المزدوج ، الا ان احكام وقرارات مجلس الدولة العراقي القضائية والاستشارية

قرارات واءاء المجلس بشأن حقوق الموظف العام.

### ٣- مشكلة البحث :

يبرز البحث مشكلة تعدد التشريعات وتعارض القرارات الحكومية بشأن الوظيفة العامة وارتهاان الحقوق الوظيفية باحكام الموازنة العامة وقدرة مجلس الدولة على إرساء مبادئ تخص حقوق الموظفين وتحقق الامن القانوني الوظيفي لهم . ويتصدى بحثنا للإجابة عن بعض التساؤلات التي تؤلف بمجموعها مشكلة البحث، وهي: ما مدى ماهو دور مجلس الدولة في حماية الحقوق المالية للموظف العام ؟ وهل اقتصر دور المجلس في هذه المسألة على اختصاصه القضائي ام انه كرس حمايته لحقوق الموظفين من خلال دوره الاستشاري ايضا ؟ وهل هنالك تطبيقات قضائية ابرزها عمل مجلس الدولة ؟ وهل اتسمت قرارات المجلس بالثبات في تفسير وتطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة وحقوق الموظفين ؟ وفي ضوء الإجابة على تلك التساؤلات يمكن الحكم على

مدى فاعلية دور مجلس الدولة واهميته في حماية حقوق الموظف العام المالية وغير المالية.

### ٤- هيكلية البحث :

من اجل تسهيل مهمة البحث ارتأينا تقسيمه على النحو الاتي:

- المبحث الأول : دور مجلس الدولة العراقي في حماية الحقوق المالية للموظف العام
- المطلب الأول : دور مجلس الدولة في حماية حق الموظف في الراتب
- المطلب الثاني : دور مجلس الدولة في حماية حق الموظف في المخصصات
- المبحث الثاني : دور مجلس الدولة العراقي في حماية الحقوق غير المالية للموظف العام
- المطلب الأول : دور مجلس الدولة في حماية مركز الموظف وامنه الوظيفي
- المطلب الثاني: دور مجلس الدولة في حماية حق الموظف في احتساب الخدمة والشهادة



## المبحث الأول

دور مجلس الدولة العراقي في حماية

الحقوق المالية

للموظف العام

وترفع كما تشمل المخصصات سواء  
أكانت ثابتة او مؤقتة بالإضافة الى  
مزايا مالية اخرى مثل الأرباح  
والأجور التي يتقاضاها منتسبو  
بعض الوزارات.

ويلاحظ بان مجلس الدولة ومن  
خلال وظائفه الافتائية والاستشارية  
والقضائية كان له دور في حماية هذه  
الحقوق . ومن اجل بيان ذلك  
ارتأينا تقسيم هذا المبحث على  
مطلبين ووفقا للاتي:

### المطلب الأول

دور مجلس الدولة في حماية حق

الموظف في الراتب

الراتب هو ما يحصل عليه الموظف  
 لقاء جهده ويصرف بشكل دوري كل  
ثلاثون يوما ( شهري ) او كل اربعون  
يوما . ويخضع راتب الموظف لسلم  
يضم مجموعة من الدرجات المالية  
كما تطرا عليه زيادات سنوية تزيد  
مقداره ، وجميع هذه الامور كحقوق  
مالية كانت محل حماية مجلس الدولة  
العراقي وكما سنوضحه في الاتي:

تعد الحقوق المالية من الحقوق  
المهمة التي كفلها المشرع العراقي  
للموظف العام كونها الدافع الاول  
لتوظيفه وتعبيرا عن مدى الخدمة  
المؤداة من قبله وعن انتمائه الى  
الوظيفة العامة وضمانة له لمواجهة  
متطلبات الحياة الأساسية ألذا لا بد  
من صيانتها بنصوص قانونية واضحة  
تتمتع بالثبات والاستقرار وحماية  
الحقوق المكتسبة للموظف جراء  
اي تعديل يطالها وان القول بخلاف  
ذلك يؤدي إلى إهدار المراكز القانونية  
الذاتية التي قد تتحقق للموظف  
في ظل قوانين او انظمة او لوائح  
سابقة وهذا ما سار عليه الفقهاء  
حيث اعتبروا الدعاوى التي ترفع  
بحق الإدارة والتي تتعلق بالمزايا  
المالية للموظف من قبيل الحقوق  
المكتسبة له<sup>(٢)</sup>. وتشمل الحقوق المالية  
للموظف العام حقه في الراتب وما  
يطرأ عليه من متغيرات من علاوة



## الفرع الاول

حماية حق الموظف في الراتب بوصفه

## مقابل للعمل

لم يعرف قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل الراتب انما وردت فيه اشارة الى استحقاقه للراتب لوظيفتي في الفقرة (١) من المادة (١٦) من القانون اعلاه والتي نصت على ان (( يستحق الموظف راتب وظيفته عند التعيين بدءاً من تاريخ مباشرته بوظيفته (...)) في حين نصت المادة (١) من قانون رواتب موظفي لدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ والتي جاء فيها ((يهدف هذا القانون الى تعديل رواتب المشمولين بأحكامه بما يؤمن لهم مستوى معيشي افضل (...)). اما قانون التقاعد الموحد العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ فقد عرفت الفقرة (١٥) من المادة الاولى منه الراتب لاغراض تطبيق القانون بانه الراتب الشهري الذي يستحقه المتقاعد وفي الفقرة (١٦) عرف الراتب الوظيفي بانه الراتب الذي يتقاضاه الموظف اثناء الخدمة التقاعدية بدون مخصصات.

واذا كان يفهم من النص الوارد في قانون الخدمة المدنية ان الراتب هو مقابل للخدمة ، فان الملاحظ من نص قانون الرواتب الموحد ان الراتب ليس مقابل للعمل الذي يؤديه الموظف انما تغلب عليه النفقة التي تمكنه من النهوض بأعباء معيشته وتأمين مستوى معيشي افضل له . مما يترتب على هذه الصفة ضرورة حمايته وعدم حرمان الموظف منه الا في الاحوال التي يقررها القانون وتبرز هذه الحماية من خلال صورتين احدهما ايجابية تتمثل بضرورة تعديل الراتب بالزيادة لمواجهة اية متغيرات تقلل من قيمته كنقد ، وبصورة سلبية من خلال الامتناع عن اصدار اي قرار يعرض استقرار معيشة الموظف . ومن بين تلك الحماية الايجابية هو ما نصت عليه المادة (٣/ ثانيا) من القانون المذكور والتي منحت الصلاحية لمجلس الوزراء تعديل مبالغ الرواتب المنصوص عليها في جدول الرواتب الملحق به في ضوء ارتفاع نسبة التضخم لتقليل تأثيرها على المستوى المعيشي العام





للموظفين أويقتضي لاجل استمرار تقاضي الموظف لراتبه استمراره بالوظيفة وعدم انقطاعه عنها الا اذا كان انقطاعه لسبب خارج عن ارادته (٣).

وقد صدرت عدة قرارات من مجلس الدولة ومحاكمه في هذا المجال منها : تأكيده على استحقاق الموظف لراتبه اذا كان الموظف مهياً للعمل فتحسب رواتبه من تاريخ استحقاقه لها لان انقطاعه عن الدوام كان بسبب خارج عن ارادته (قرار مجلس الانضباط العام بقراره المرقم ٣٨/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦) وكذلك ما ذهب اليه مجلس الدولة بقراره المرقم (٥٨/ ٢٠١٨) من صرف رواتب المفقود والمخطوف المتزوج وفقا لاحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٨٨ لسنة ١٩٨٤. وتندرج أيضا ضمن الحماية القانونية للراتب بعض القواعد من بينها: قاعدة عدم الحجز على الراتب حيث احاط المشرع راتب الموظف بحماية خاصة مفادها انه لا يجوز للادارة خصم او ايقاع الحجز عليه الا بنسب معينه لسداد بعض الديون وهذه الحماية

تختلف من دولة لأخرى (٤). ووفقا لذلك لا يوجد سند قانوني لحجز كامل راتب الموظف وهذا ما اشارت اليه محكمة قضاء الموظفين في حيثيات قرارها المرقم ٤٧٧/ تمييز/ ٢٠١٤ في ٢٠١٦/ ٢/ ٨١. وبناءً على ما تقدم يتبين لنا ان مبدا الحجز على راتب الموظف هو مبدا غير مطلق وان حمايته من الحجز هي حماية نسبية ويتجلى ذلك من نص المادة (٨٢) من قانون التنفيذ العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٠ المعدل والتي قضت على انه ((اولا -يجوز حجز الرواتب ومخصصات الموظف والعسكري ورجل الشرطة والعامل وذوي الرواتب التقاعدية ولكل من يتقاضى راتبا او اجور من الدولة بنسبه لا تزيد على خمس ما يتقاضاه من راتب ومخصصات وبضمنها مخصصات غلاء المعيشة...)) كما يلاحظ من الفقرة ثانيا من القانون اعلاه انها قضت بعدم جواز الحجز على راتب الموظف اذا كان الدين لا يعود الى الدولة او القطاع العام الا اذا كان الدين ثابت بحكم قضائي بات او بحجة زواج رسمية

فيما يتعلق بتحصيل المهر وهذا ما كرسه الامانة العامة لمجلس الوزراء بكتابها المرقم ١٠٢٢ في ١٠/٥/٢٠١٦ المعنون الى سكرتارية لجنة الشؤون الاقتصادية المتضمن عدم جواز الحجز على راتب الكفيل في حال كون الجهة طالبة الحجز مصارف غير حكومية الا اذا كان الدين ثابت بحكم قضائي.

### الفرع الثاني

**حماية حق الموظف في الترفيع والعلاوة**  
يتدرج راتب الموظف بالعلاوات او الزيادات السنوية والترفيع ، وذلك من راتب الحد الأدنى للوظيفة التي عين فيها الى راتب الحد الأقصى لها . والعلاوات هي مزايا مالية يقرها النظام القانوني للوظيفة العامة والتي من شأنها احداث زيادة سنوية دورية في الراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظف . وعبر هذه العلاوات او الزيادات الدورية المصدر المستمر والرافد الطبيعي لتغذية راتب الموظف منذ دخوله الى المسلك الوظيفي وحتى انتهاء الرابطة الوظيفية<sup>(٥)</sup>. اما الترفيع فقد عرفه المشرع العراقي وحدد

شروط استحقاقه في المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، وكذلك في المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ الصادر عام ٢٠٠٨ وهي :

أ. وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى ضمن الملاك الوظيفي للدائرة .

ب. إكمال المدة المقررة لترفيع المنصوص عمييا في ستم الدرجات الوظيفية . كأن تكون إكمال أربع سنوات أو خمس سنوات .

ج. أن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات اللازمة لإشغال الوظيفة المرشح للترفيع إليها .

د. ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسه الإداري المباشر ومصادقة الرئيس الإداري الأعلى .

وبالرغم من ان المشرع نص بشكل صريح على سريان الترفيع من تاريخ الاستحقاق الا ان الإدارات في العراق تتلكئ وتتعسف أحيانا في منح الموظف استحقاقه من الترفيع





فتحتسبه من تاريخ صدور الأمر الإداري. وهنا يبرز دور مجلس الدولة في حماية حق الموظف في الترفيع، فقد صدرت كثير من القرارات في هذا الخصوص منها القرار الافتائي الصادر من مجلس الدولة والذي أكد فيه مبدأ ( ان ترفيع الموظف يكون نافذا من تاريخ الاستحقاق عند اكمال المدة المحددة للترفيع وتوافر الشروط الاخرى ولم يكن للموظف دور في تأخير ترفيعه... )<sup>(٦)</sup>. وفي قرار اخر أكد المجلس ايضا على استحقاق الترفيع من تاريخ الاستحقاق وليس من تاريخ صدور الامر الإداري وبين المجلس في قراره الإفتائي (٢٣ / ٢٠١٦) بان الأمر الإداري للترفيع كاشف وليس منشأ للحق في الترفيع<sup>(٧)</sup>.

#### المطلب الثاني

##### حماية حق الموظف في المخصصات

ان معظم القوانين الوظيفية لا تقف عند تحديد الرواتب التي يستحقها الموظف وانما تتعدى ذلك الى منحه بعض الاضافات المالية التي تساعد على تحسين احواله المعيشية وهذه الاضافات المالي تسمى

(المخصصات) وهي مبالغ مالية تصرف للموظفين جراء قيامهم باعمال اضافية او نتيجة لمواجهة اعباء خاصة او لظروف عمل<sup>(٨)</sup>. او هي منح تدفع كتعويض عن بعض المصاريف التي ينفقها الموظف جراء تاديبه بعض المهام<sup>(٩)</sup>. وقد تتمثل بمبالغ شهرية مقطوعة او نسبة محددة على اساس الراتب الشهري. وبناء على ما تقدم يمكن القول بان المخصصات عبارة عن مبالغ مالية تمنح للموظف وتهدف الى تحقيق مستوى معاشي افضل له أو تقسم المخصصات الى مخصصات ثابتة واخرى غير ثابتة :

#### الفرع الاول

##### المخصصات الثابتة

وهي مخصصات تمنح للموظف مع الراتب وتلحق به بموجب القانون ولا تنقطع بالاجازة الاعتيادية والمرضية والدراسية التي يتمتع بها الموظف براتب تام<sup>(١٠)</sup>. وهي على نوعين :-

##### أولاً - مخصصات الشهادة

ونسبتها تبدأ من ١٠٠٪ لحاملي شهادة الدكتوراه أو ما يعادلها الى

٢٥٪ لحاملي الشهادة الإعدادية<sup>(١١)</sup> ومن قراءة النص المذكور نجد ان المشرع لم يبين ان مخصصات الشهادة تصرف بمجرد حصول الموظف عليها واحتسابها له ام ان ذلك يرتبط بطبيعة العمل الذي يؤديه بحيث اشترطت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بكتابها المرقم ق/٢/٥/١٢٥٩٦٩ في ١٦/٢/٢٠١٠ ان تكون الشهادة التي يحصل عليها الموظف أثناء خدمته لها علاقة بطبيعة عمله لغرض استحقاقه مخصصاتها وأن العمل بخلاف ذلك يعد مكافأة لمن سلك طريقا مخالفا للقانون وهو اجتهد في محلة ومتطابق مع ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا بقرارها المرقم ١٢١/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٥ والذي جاء في حثياته (... ان احتساب الشهادة الحاصل عليها للموظف أثناء الخدمة وصرف مخصصاتها يجب ان يكون لها علاقة بطبيعة العمل الذي يمارسه الموظف على اعتبار ان ترتيب الأثر القانوني لها بالتعيين أو الترفيع او منح المخصصات حين يجري ربطها بالعمل الذي يمارسه

الموظف...).

وقد ايد مجلس الدولة بقراره المرقم ٢٠١١/٧ في ٣١/١/٢٠١١ استمرار احتفاظ الموظف بالمخصصات التي استلمها طيلة مدة خدمته في الدائرة بناء على تقديمه شهادة دراسية مزورة عين بموجبها ولا تسترد منه تلك المخصصات كونه قد ادى عملا ملزما للادارة طبقا لنظرية الاوضاع الظاهرة وفي ذات الاتجاه نجد رايًا آخر لمحكمة التمييز الاتحادية حيث ذهبت بحكمها المرقم ١٥٦/١٥ في ٢٨/٤/٢٠١٥ الى تصديق الحكم الاستثنائي القاضي بإعادة جميع الرواتب والمخصصات التي استلمها المستأنف عليه من دائرة / المستأنف اضافة لوظيفته لان إشغاله للوظيفة العامة تم على أساس غير مشروع والمتمثل بتقديمه وثيقة دراسية مزورة أو نجد من خلال ماتقدم تعارض واضح في القرارات والاحكام يؤثر سلبا على الامن القانوني للموظف وندعو المشرع العراقي الى ضرورة تعديل نص المادة (الثانية والستين) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة



١٩٦٠ لتصبح بالشكل التالي (اذا ثبت بأن شروط التوظيف المنصوص عليها في المادتين (السابعة) و(الثامنة) من هذا القانون لم تكن متوفرة كلها او قسم منها في الموظف عند تعيينه لأول مرة يجب اقصاؤه بأمر من سلطة التعيين وتسترد مخصصات الشهادة المزورة التي تسلمها الموظف المتقدم للتعيين بها ...).

#### ثانيا- مخصصات الإعالة

وهي مبالغ مقطوعة مقدارها (٥٠٠٠٠) خمسون الف دينار تمنح للموظف او زوجته الموظفة وتستحقها ايضا الموظفة زوجة الكاسب والموظفة الأرملة والموظف الارمل والموظفة المطلقة وكذلك مخصصات الاطفال البالغة (١٠٠٠٠) عشرة الاف دينار لكل طفل ولغاية أربعة اطفال<sup>(٢١)</sup>. ولم يتطرق القانون الى استمرار صرف تلك المخصصات في حال تمتع الموظف بالاجازة انما اشارت الى ذلك الضوابط الصادرة من وزارة المالية بالعدد ٣٣٧٧٤ في ٨ / ٩ / ٢٠١٠ الفقرة خامسا وقد اشار مجلس الدولة في حشيات قراره المرقم ٢٠١٣ / ٤٨ في ٢٠ / ٥ / ٢٠١٣

الى استمرار صرفها ايضا خلال تمتع الموظف بالاجازة.

#### الفرع الثاني

##### المخصصات غير الثابتة

وهي مبالغ مالية تصرف نتيجة لممارسة لموظف بعض النشاطات وبناء على مقتضيات وأسباب واقعية وفعلية تستلزمها وقد نص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ عليها بالإضافة الى بعض القوانين الخاصة الأخرى، ومن هذه المخصصات: مخصصات المنصب الوظيفي التي تمنح لمن يشغل منصب معاون مدير عام ومدراء الأقسام ورؤساء الشعب والمشرفين ومدراء المدارس. ومخصصات الموقع الجغرافي ومخصصات الخطورة المهنية، والمخصصات الهندسية، ومخصصات الإيفاد والسفر، ومخصصات التنقل وغيرها.

وقد يحصل ان يحرم اي من الموظفين من استحقاقه لتلك المخصصات، لذا نجد العديد من القرارات التي صدرت من مجلس الدولة العراقي ومحاكمه وهي تقرر استحقاق تلك

المخصصات منها : ان مجلس الدولة اصدر قراره المرقم ٢٠١٢/٤١ في ٢٠١٢/٦/١١ القاضي باستحقاق الموظفين عن دائرة التنفيذ مخصصات الموقع الجغرافي بمقدار (٢٠٠٠٠) عشرين الف دينار لغير المشمولين بالنقل المجاني.

كما قضت المحكمة الادارية العليا بان الادارة تعتبر متعسفة اذا حجبت مخصصات الموظف كاجراء عقابي بحقه ، وعلى هذا الاساس حكمت المحكمة بنقض قرار محكمة قضاء الموظفين المتضمن رد دعوى المدعي الطاعن بقرار حجب المخصصات الهندسية (٣١).

### المبحث الثاني

دور مجلس الدولة العراقي في حماية الحقوق غير المالية

### للموظف العام

مارس مجلس الدولة دورا مهما في حماية الحقوق غير المالية للموظف العام، وتشمل هذه الحقوق مجموعة من المصالح الاعتبارية التي ليست لها طبيعة مادية او مالية وان كانت قد تؤثر ايضا على مستحقاته المالية، وانما ترتبط بمركز الموظف وامنه

الوظيفي او بخدمته او شهادته . وستحدث عن هذا الدور من خلال مطلبين نخصص الاول للحديث عن دور مجلس الدولة في حماية مركز الموظف وامنه الوظيفي، ونتناول في المطلب الثاني دور مجلس الدولة في حماية حق الموظف باضافة الخدمة او الشهادة .

### المطلب الأول

دور مجلس الدولة في حماية مركز الموظف وامنه الوظيفي

يذهب اغلب الفقه ويؤكد القضاء في قراراته الى ان مركز الموظف العام هو مركز تنظيمي يخضع لقواعد وقوانين الخدمة الوظيفية بما تتضمنه من حقوق وواجبات واحكام مختلفة مقررة لمصلحة الموظف او الادارة او المرفق العام . ويؤكد الفقه الحديث ايضا على اهمية تحقيق الامن الوظيفي للعاملين في مختلف القطاعات ومنها موظفي الدولة في مواجهة اي قرارات ادارية تعرض امن الموظف وشعوره بالطمأنينة على مركزه وحقوقه .

وقد اتيح لمجلس الدولة العراقي



ان يعمل بقوة لحماية مركز الموظف وامنه الوظيفي ، وهو ما سنبينه من خلال الاتي:

### الفرع الأول

#### دور مجلس الدولة في حماية مركز الموظف

يبدأ المركز الوظيفي للموظف بصدر قرار التعيين الخاص به من السلطة المختصة، ومنذ ذلك الوقت ومباشرته بالوظيفة يعتبر في مركز قانوني لا يجوز المساس به خلاف القانون.

ومن قرارات مجلس الدولة في هذا الشأن، قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٣٧٧ في ٢٠١٤ بعدم جواز الغاء تعيين الموظف بعد مباشرته الوظيفة او المساس بمركزه القانوني وانهاء خدمته الا بالطرق التي حددها القانون . وجاء في قرارها ((... لاحظت المحكمة الادارية العليا بان الامر المطعون به لم يتضمن سبب الغاء تعيين المدعي ، ولا يجوز قانونا الغاء تعيين الموظف بعد مباشرته بالوظيفة لانه اكتسب مركزا قانونيا لا يجوز المساس به الا بالطرق

التي رسمها القانون في انهاء الخدمة وليس من بينها الالغاء الجماعي لاوامر تعيين الموظفين المباشرين بالوظيفة ...)) (٤١).

ويسير القضاء الإداري العراقي في حماية مركز الموظف واقتترانه بالحق المكتسب له بموجب القانون ففي قرار لمجلس الدولة ذهب فيه الى قضية تلخص ((كون المدعي يشغل وظيفة في احدى الدرجات الخاصة وقد احيل على التقاعد بتاريخ ٢٠٠٤ / ٦ / ٦ وبعد ذلك قامت الامانة العامة لمجلس الوزراء في ٢٠٠٤ / ٩ / ١ بالغاء امر احالته على التقاعد واثم تعيينه بوظيفة مستشار في احدى الوزارات وبعد مضي اكثر من تسعة اشهر على مباشرته في وظيفته قامت الوزارة بالغاء قرار تعيين المدعي وإحالته الى التقاعد بار رجعي أو هنا الامر يعني حرمان المدعي من التمتع بالامتيازات التي قررها القانون بالنسبة للمتقاعدين من أصحاب الدرجات الخاصة بحسب الامر (٩ لسنة ٢٠٠٥) حيث القرار الاداري الصادر من الوزارة صدر باثر رجعي أو يجعل إحالته الى



التقاعد سابق للامر (٩ لسنة ٢٠٠٥) مس بحق اكتسبه الشخص واصبح لديه مركز قانوني ثابت<sup>(٥١)</sup>. وفي قرار اخر للمحكمة الإدارية العليا اقرت فيه مبدأ عدم جواز إحالة الموظف الى التقاعد الا في الحالات التي حددها القانون<sup>(٦١)</sup>.

### الفرع الثاني

دور مجلس الدولة في حماية الامن الوظيفي للموظف  
الامن الوظيفي هو إحساس الموظف بالطمأنينة على مصدر دخله وعلى استقراره في عمله وعدم تعرضه للصراعات الشخصية والتنظيمية ، كما انه يعني ايضا شعور الموظف بالاستقرار في عمله والاستمرارية فيه في ظل وجود سياسات وضوابط تمنع انتهاء خدماته بدون وجه حق وتقلل من فرص فقدانه لوظيفته بالإضافة الى توفير التعويضات المالية اللازمة لتمكين شعوره بالأمن وإتاحة الفرصة له للترقية<sup>(٧١)</sup>.

وبالرغم من ان مصطلح الامن الوظيفي يشمل أمور عديدة تدخل فيها حتى الحقوق المالية ، الا اننا

سنقف عند بعض الموارد التي اشرنا لها في تعريف الأمن الوظيفي مما كان لمجلس الدولة وتشكيلاته القضائية قرارات أبرزت دور المجلس في هذا المجال :

فمثلا نجد ان المحكمة الادارية العليا قضت بحماية الموظف في مواجهة سلطة الادارة في اتخاذ القرارات ذات الصلة بانتظام سير المرفق العام في حال انطوت على تعسف في استخدام الحق. فقررت اعتبار الادارة متعسفة في سلطتها التقديرية اذا نقلت موظف الخدمة الجامعية الى كلية لا علاقة لها باختصاصه ولا تتناسب وخبراته<sup>(٨١)</sup>.

ومن الامور المهمة التي تصدى المجلس للنظر فيها وأحدثت خلافا كبيرا لتأثيرها على مركز الموظفين وامنهم القانوني الوظيفي موضوع تحديد سن الإحالة على التقاعد والية احتسابه ، فبعد ان تم تعديل قانون التقاعد بالقانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٩ ( قانون التعديل الاول) واصبح السن القانوني ( اكمال الستين سنة من العمر) حصل خلاف حول تاريخ الإحالة هل المشرع يشترط الإكمال ام البلوغ وإدراك



اليوم الاول ، فقد تصدت المحكمة للنظر في بعض قرارات الاحالة المطعون بها وخلصت الى ان (( معنى اكمال الستين سنة ليس ادراك اليوم الاول منها كما ذهب الى ذلك محكمة قضاء الموظفين وانما اكمال اليوم الاخير من الستين، ولا سند قانوني لتفسير المحكمة معنى اكمال السن القانوني للاحالة الى التقاعد بادراك اليوم الاول من سن الستين لان الإكمال يفيد الاتمام... ))<sup>(٩١)</sup>.

ويدخل في اطار حماية الامن الوظيفي للموظف حسن تطبيق القوانين بما يحقق له الطمأنينة بشأن مركزه من مختلف النواحي، وقد سعى مجلس الدولة للقيام بهذا الدور حيث صدرت منه عدة قرارات منها : قراره الافتائي الذي ابدى فيه رايه بشأن استمرار التمديدات الصادرة قبل نفاذ التعديل الاول لقانون التقاعد، حيث اقر المجلس (( ان تمديد الخدمة للموظف او لموظف الخدمة الجامعية قد جرى في ظل اوضاع قانونية سليمة وفقا للصلاحيات المقررة لمجلس الوزراء او لمجلس الجمعة او الهيئة )) وفي

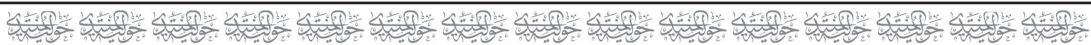
هذا السياق اقر المبدأ بان القانون يسري على الوقائع التي حصلت قبل ذلك وان امتدت اثارها الى بعد تاريخ النفاذ<sup>(٩٢)</sup>.

### المطلب الثاني

**دور مجلس الدولة في حماية حق الموظف في احتساب الخدمة والشهادة**  
تمثل خدمة الموظف عنصرا اساسيا في تحديد كثير من الآثار بالنسبة لمركز الموظف وسائر حقوق كالراتب والترفيه والتقاعد وغيرها، من هنا فان احتساب الخدمة للموظف يعتبر حقا مهما . كما ان احتساب الشهادة هو الاخر له تأثير كبير على مركز الموظف على اعتبار ان نظام الوظيفة والدرجات الوظيفية تعتمد اساسا على الشهادة ( او المؤهل العلمي ) .

### الفرع الاول

**دور مجلس الدولة في حماية حق الموظف في احتساب الخدمة**  
سمح المشرع العراقي بإمكانية إضافة الخدمة التي يقضيها الشخص في وظيفة معينة او لدى القطاع الخاص بإضافتها الى خدمته اللاحقة المستمر فيها<sup>(٩٣)</sup>، وفي مواجهة تعسف الإدارة



أحيانا في احتساب خدمة الموظف برز دور مجلس الدولة كضامن وحامي لحقوق الموظفين ، حيث يعود لمجلس الدولة وتشكيلاته القضائية الفضل في تكريس العديد من المبادئ القانونية او تأكيد تطبيق النصوص القانون او تفسيرها لمصلحة الموظفين ونذكر لذلك امثلة كثيرة منها :

ان الهيئة العامة لمجلس الدولة قضت بصفقتها التمييزية باحتساب الخدمات العمالية السابقة على تعيين الموظف على اساس الشهادة الاعلى لإغراض التقاعد . وذلك قبل صدور قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٤ الذي اقر احتسابها أساسا لتحديد الراتب ايضا<sup>(٢٢)</sup>. وهذا ما اقرته المحكمة الإدارية العليا في قرار صدر عنها سنة ٢٠١٨ واشترطت لاحتساب الخدمة العمالية ان يكون الموظف قد صرح بهذه الخدمة قبل تعيينه<sup>(٢٣)</sup>. وفي قرار اخر للمحكمة الإدارية العليا بشأن احتساب الخدمة العمالية قضت المحكمة بان (( احتساب الخدمة العمالية يقتضي في البداية ان تكون خدمة

عمالية مضمونة ومراعاة الالية المنصوص عليها في المادة ١٧٠ من قانون العمل )) وهذه المادة تشترط التصريح بالخدمة العمالية ، بالإضافة الى المبدأ الذي اكده مجلس الدولة في عدد من قراراته وهو عدم جواز إضافة خدمة في شهادة ادنى على خدمة في شهادة اعلى<sup>(٢٤)</sup>.

اما احتساب الخدمة المؤقتة ( او خدمة العقد ) فيلاحظ ان موقف مجلس الدولة كان باتجاه رفض احتساب خدمة العقد واضافتها الى خدمة الموظف على الملاك الدائم ، ولذا كان يرى المجلس ان (( الخدمة الفعلية بوظيفة على الملاك الدائم للموظف المعين ليست امتداد للخدمة العقدية لنفس الموظف لتباين واختلاف شروط التعيين والمركز القانوني لكل منهما والالتزامات التي ترتبها على الشخص المعين فيها والحقوق التي يستحقها... )) وعلى هذا الأساس كان يرفض احتساب الخدمة العقدية لاغراض العالوة والترافع والتقاعد<sup>(٢٥)</sup>. لكن المجلس اصبح له رأي مختلف فيما بعد بشأن احتساب





خدمة العقد بسبب ورود نصوص في قوانين الموازنة على احتسابها.

### الفرع الثاني

دور مجلس الدولة في حماية حق الموظف في احتساب الشهادة

وضع المشرع العراقي أحكاما خاصة باحتساب شهادة الموظف اثناء الخدمة راعى فيها تحقيق اهداف الادارة في تطوير مواردها البشرية من جهة وحقوق الموظفين من جهة اخرى. لكن نظام الوظيفة في العراق شهد فوضى كبيرة في الضوابط الخاصة باحتساب الشهادات بعد عام ٢٠٠٣ وهذا الامر القى عبئا كبيرا على مجلس الدولة الذي يتصدى لهذا الموضوع استشاريا وقضائيا .

وفي مواجهة تعسف الإدارة أحيانا في احتساب الشهادة التي يحصل عليها الموظف واثارها فقد برز دور مجلس الدولة كضامن وحامي لحقوق الموظفين ، حيث يعود لمجلس الدولة وتشكيلاته القضائية الفضل في تكريس العديد من المبادئ القانونية او تأكيد تطبيق النصوص القانون او تفسيرها لمصلحة الموظفين

في هذا المجال ونذكر لذلك بعض الامثلة منها :

ان المحكمة الإدارية العليا أقرت عدم وجود مانع قانوني من احتساب الشهادة التي يحصل عليها الموظف المجاز إجازة مصاحبة اثناء هذه الإجازة وبالتالي يكون احتساب مثل هذه الشهادة سلطة تقديرية للادارة تمارسها في ضوء حاجتها وبما يحقق المصلحة العامة (٦٢) .

لكن المجلس ابدى تشددا في عدد من قراراته تجاه قضية احتساب الشهادات العليا التي يحصل عليها الموظف من دون اجازة دراسية من الدراسة المسائية لان القانون والتعليمات تشترط تفرغ طالب الدراسات العليا ، كما ان التعليمات الخاصة بالدراسة المسائية لم تذكر الدراسات العليا واقتصرت على الحصول على البكلوريوس وهذا ما اوضحه المجلس بقراره الافتائي (١٢٩ / ٢٠١٧) (٧٢) .

كما ان المحكمة الادارية العليا راعت واشترطت لغرض احتساب الشهادة ان يكون لها علاقة بطبيعة عمل

الموظف والوظيفة التي يشغلها ،  
فقضت المحكمة بردد دعوى المدعي  
ونقضت قرار محكمة قضاء الموظفين  
مستندة في ذلك الى ان طلب المدعي  
احتساب شهادة الماجستير في طرائق  
التدريس وصرف مخصصاتها وهو  
يعمل على ملاك الشركة العامة  
للاسواق المركزية ليس له سند  
من القانون لانه يشترط لاحتساب  
الشهادة الدراسية التي يحصل عليها  
الموظف اثناء الخدمة ان يكون لها  
علاقة باعمال وظيفته<sup>(٨٢)</sup> .

#### الخاتمة :

نخلص من خلال بحثنا لموضوع )  
دور مجلس الدولة العراقي في حماية  
حقوق الموظف العام )، بجملة من  
النتائج والتوصيات نجملها بالاتي :

#### أولاً : النتائج

١. تعتبر رقابة القضاء الاداري  
من الضمانات المهمة لحماية مبدا  
لمشروعية في مختلف تطبيقات هذا  
المبدأ ومنها احترام القواعد القانونية  
الناظمة لحقوق الموظفين والوظيفة  
العامة.

٢. بالرغم من حداثة تجربة  
القضاء الاداري في العراق وعمله  
وفقا لنظام القضاء المزدوج ، الا  
ان احكام وقرارات مجلس الدولة  
العراقي القضائية والاستشارية  
والتي تصدر من تشكيلاته المختلفة  
وحسب اختصاصها كرسب بشكل  
كبير مبدأ سيادة القانون وحماية  
الحقوق الوظيفية المالية وغير المالية.  
٣. ان مجلس الدولة ومن  
خلال وظائفه الافتائية والاستشارية  
والقضائية كان له دور في حماية  
الحقوق المالية للموظف العام في  
العراق ، وتشمل الحقوق المالية  
للموظف العام حقه في الراتب وما  
يطرأ عليه من متغيرات من علاوة  
وترفيه كما تشمل المخصصات  
سواء أكانت ثابتة او مؤقتة بالإضافة  
الى مزايا مالية اخرى.

٤. مارس مجلس الدولة دورا  
مهما في حماية الحقوق غير المالية  
للموظف العام، وتشمل هذه  
الحقوق مجموعة من المصالح المعترية  
التي ليست لها طبيعة مادية او مالية  
وانما ترتبط بمركز الموظف وامنه  
الوظيفي او بخدمته او شهادته.



## ثانيا : التوصيات

١. ضرورة سد النقص والفراغ التشريعي الناتج من عدم معالجة كثير من مسائل الوظيفة العامة .
٢. امتناع المشرع عن وضع او اضافة اي نصوص قانونية تخص الوظيفة دون عرضها على مجلس الدولة طبقا للالية التي تشرع بها القوانين .
٣. تشكيل محاكم قضاء الموظفين في المناطق التي حددها قانون مجلس الدولة من اجل اتاحة الفرصة والمجال للموظفين للرجوع اليها من اجل حماية حقوقهم الوظيفية من تعسف الادارة.

## هوامش البحث :

- ١- ينظر المادة (٢/ ولا ) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٢- مريم عبد الحسين رشيد مجيد، دور الادارة واقتضاء الاداري في حماية مبدأ الامن القانوني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٢١، ص ٧٤.
- ٣- بوراس صبرينه بوشمله يسمينه، حماية حقوق الموظف العام وضمانها في ظل التشريع الجزائي، رسالة ماجستير، جامعة اكلي محمد والحاج-البويرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص ١٠.
- ٤- د، ثامر نجم عبدالله العكيدي، دور القضاء الاداري في حماية حقوق وحريات الموظف العام (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، ٢٠١٩، ص ٤٢.
- ٥- د. علي محمد بدير، د. عصام البرزنجي، د. مهدي السلامي : مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٨، ص ٣٣٥.
- ٦- قرار مجلس الدولة رقم (٥٨ / ٢٠١٦) في ٣٠ / ٦ / ٢٠١٦. (مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦)، ص ١٣٦.
- ٧- قرار مجلس الدولة رقم (٢٣ / ٢٠١٦) في ٣ / ٣ / ٢٠١٦. (مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦)، ص ٧٣.
- ٨- سري يحارث عبد الكريم، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٢، ص ٧٥.
- ٩- ظهر اوي عبد الكريم وشافعي عبدالله،

التنظيمية لدى الموظفين الإداريين، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في غزة، ٢٠١٥، ص ١٠.

١٨- ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٧٩٨ / ٢٠١٩) في ٤ / ٤ / ٢٠١٩. (مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٩)، ص ٤٠٧.

١٩- ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢١٧ / ٢٠٢١) قرار غير منشور.

٢٠- ينظر: القرار الافتائي لمجلس الدولة رقم (١٢٢ / ٢٠١٩) في ٣١ / ١٢ / ٢٠١٩. (مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٩)، ص ٣٠٤.

٢١- ينظر في ذلك: نص المادة ٥ من قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥. ونص المادة ١٠ من قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨. وكذلك نص المادة ١٩ من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ ونصوص قوانين الموازنة.

٢٢- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم ٢٧٥ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٩ اثار اليه صباح صادق جعفر، مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة لسنة ٢٠٠٩، ص ٤٠٢. وايضا نص المادة (٥) من قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٤.

٢٣- قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٣٧٦ / قضاء تمييز / ٢٠١٨ في ٦ / ٩ / ٢٠١٨، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٨، ص ٤٣٩.

٢٤- ينظر: قرار المحكمة الادارية العليا رقم (٤١٨ / ٢٠٢٠) في ٣٠ / ٩ / ٢٠٢٠

الحقوق المالية للموظف العام ومفاراتها بين مختلف اسلاك قطاع التربية، رسالة ماجستير، جامعة احمد دراية ادرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٥ / ٢٠١٦، ص ٢٧.

١٠- سري يحارث عبد الكريم، مصدر سابق، ص ٧٥.

١١- المادة (١١ / أولا / ا، ب.ج.د.و) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.

١٢- المادة (١٤ / أولا / ا، ب.ج.د.) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.

١٣- ينظر: قرار المحكمة الادارية العليا رقم (٢٦٤١ / ٢٠١٩) في ٢٨ / ٢ / ٢٠١٩. (مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٩)، ص ٥٠١.

١٤- قرار المحكمة الادارية العليا رقم (٣٧٧ / ٢٠١٦) في ١١ / ١ / ٢٠١٦. (مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦)، ص ٣٣٤.

١٥- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم ٤١ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦ اثار اليه صباح صادق جعفر، مجلس شوري الدولة، ص ٣٤٤.

١٦- قرار المحكمة الادارية العليا رقم (٤٠٩ / ٢٠١٦) في ٣٠ / ٦ / ٢٠١٦، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٦، ص ٣٣٩.

١٧- ينظر: اية عبد القادر ابراهيم، دور الأمن الوظيفي في تحقيق سلوك المواطن

- قرار غير منشور.  
٢٥- ينظر: القرار الافتائي لمجلس الدولة  
رقم (٩٤ / ٢٠٠٩) في ١٩ / ١٠ / ٢٠٠٩ )  
مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة  
(٢٠٠٩)، ص ٣٠٧.  
٢٦- قرار المحكمة الادارية العليا رقم  
١٤١١ / قضاء تمييز / ٢٠١٨ في ١١ / ١٠ /  
٢٠١٨ ، مجموعة قرارات مجلس الدولة  
لسنة ٢٠١٨ ، ص ٤٤٧.  
٢٧- قرار المحكمة الادارية العليا رقم  
١٢٩ / قضاء تمييز / ٢٠١٧ في ٢٠ / ٧ /  
٢٠١٧ ، مجموعة قرارات مجلس الدولة  
لسنة ٢٠١٧ ، ص ٣٢٢.  
٢٨- قرار المحكمة الادارية العليا رقم  
٨٢٤ / قضاء تمييز / ٢٠١٥ في ٢٥ / ٥ /  
٢٠١٧ ، مجموعة قرارات مجلس الدولة  
لسنة ٢٠١٧ ، ص ٤٥١.